

CA2 ON
XC12
-1992
C32

Government
Publications



Standing Committee on Social Development

Changes to the Funding of the Ontario Student Assistance Program

2nd Session, 35th Parliament
41 Elizabeth II

STANDING COMMITTEE ON
SOCIAL DEVELOPMENT



Ontario

LEGISLATIVE ASSEMBLY
ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE

TORONTO, ONTARIO
M7A 1A2

COMITÉ PERMANENT
DES AFFAIRES SOCIALES

Gouvernement
Publication

The Honourable David Warner, M.P.P.
Speaker of the Legislative Assembly

Sir:

Your Standing Committee on Social Development has the honour to present its Report on Changes to the Funding of the Ontario Student Assistance Program and commends it to the House.

Charles Beer

Charles Beer, M.P.P.
Chair

Queen's Park
July, 1992



Canadian Cataloguing in Publication Data

Ontario. Legislative Assembly. Standing Committee on Social Development.
Changes to the funding of the Ontario Student Assistance Program

Text in English and French with French text on inverted pages.

Title on added t.p.: Changements dans le financement du Régime d'aide
financière aux étudiants de l'Ontario.

ISBN 0-7778-0046-2

1. Student aid--Ontario. I. Title. II. Title: Changements dans le financement du
Régime d'aide financière aux étudiants de l'Ontario.

LB2340.4C32057 1992

378.3'09713

C92-092575-8E

MEMBERSHIP

STANDING COMMITTEE ON

SOCIAL DEVELOPMENT

CHARLES BEER
Chair

HANS DAIGELER
Vice-Chair

DENNIS DRAINVILLE

STEPHEN OWENS*

JOAN FAWCETT

DRUMMOND WHITE

TONY MARTIN

GARY WILSON
(Kingston and the Islands)

IRENE MATHYSSEN

JIM WILSON
(Simcoe West)

YVONNE O'NEILL (Ottawa-Rideau)

ELIZABETH WITMER**

SUBSTITUTIONS:

*** WAYNE LESSARD**


**** DIANNE CUNNINGHAM**

Lynn Mellor
Clerk of the Committee

Alison Drummond
Research Officer

TABLE OF CONTENTS

| | <u>Page No.</u> |
|----------------------------------------------------|-----------------|
| INTRODUCTION | 1 |
| The existing system | 1 |
| OSAP review | 1 |
| Funding of post-secondary education | 2 |
| PROBLEMS WITH THE EXISTING SYSTEM | 3 |
| Changes in the demographic profile of students | 3 |
| Accessibility | 3 |
| PROPOSALS FOR CHANGE | 6 |
| Changes to OSAP: Improving Access | 6 |
| Changes to OSAP: Adequacy and Eligibility | 7 |
| Shift to loan | 8 |
| ICRP Scheme | 11 |
| Changes to the funding of post-secondary education | 15 |
| ECONOMIC BENEFITS OF POST-SECONDARY EDUCATION | 17 |
| OTHER ISSUES IN OSAP | 19 |
| RECOMMENDATIONS | 21 |
| FOOTNOTES | 23 |
| WITNESSES | i |



Digitized by the Internet Archive
in 2022 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761114666365>

INTRODUCTION

The existing system

The Ontario Student Assistance Plan is a grant and loan program intended to help students attend post-secondary institutions. It took on its present form, in which grants and loans are made based on needs tests, in 1978. In 1991-92 OSAP provided \$668.5 million to Ontario students. Of this total,

- \$235.5 million was provided in the form of grants;
- \$345 million in the form of repayable Canada Student Loans (which are administered by the province); and
- \$88 million in the form of Ontario Student Loans.¹

Early in 1991, an additional \$50 million was made available to the program because of increased demand; in general, demand for the program increases as unemployment increases.

Comments were made on the administration of the system by witnesses (OCCSPA and OASFAA - abbreviations are used throughout this report, and the full titles of organizations can be found in the appended List of Witnesses) and by the Ministry. Both agreed that there are problems - delays and overly complicated forms - and that dealing with these problems has been complicated by the increased demand for assistance. OCCSPA noted that delays cause particular difficulties for students who are single mothers.

OSAP review

The Ministry has been conducting an extensive review of OSAP, the Student Financial Assistance Review. Struck in spring 1991, it published a "Consultation Record" in August 1991. Most witnesses were part of this consultation, and were happy with the process (OASFAA, OACC). The representative of student body

presidents at community colleges was not aware of the review, and the OFS expressed concern that the review process may result in a loan system with income-contingent repayments.

Funding of post-secondary education

The question of how post-secondary education is funded in Ontario underlay almost all of the presentations by witnesses. Suggestions for change are addressed later in the report; we were given a good deal of information on the existing system.

One of the first things we heard is that Ontario universities are in fact underfunded, by Canadian standards. Ontario was ranked:

- ninth among the provinces for operating grants per student;
- ninth among the provinces in operating grants per capita (provincial residents);
- tenth among the provinces for operating grants plus student aid per capita (all figures are for 1987-88).²

The need for more money has led universities especially to look carefully at the possibilities of raising funds through higher tuition. These possibilities are discussed below, but two points should be made on the existing system. First, tuition fees provide approximately 18% of the operating income of Ontario universities (Fraser). Second, substantial funds are flowing from OSAP directly to universities at present: the Ministry calculated that, of the \$668 million spent on student funding in 1991-92,

- \$214 million went to tuition and compulsory fees, and
- \$194 million to books and equipment (some portion of which was purchased from the institution).

PROBLEMS WITH THE EXISTING SYSTEM

Changes in the demographic profile of students

Many witnesses, as well as the Ministry, said that this issue is one of the most important in the OSAP system. Given its history, this system addresses a "traditional" student profile, and is based on a student who has recently left high school, has no dependents, attends post-secondary education full-time, and works full-time during the summer months. Thus family income and dependency are very carefully examined, full-time study is assumed (only 1.2% of OSAP recipients are part-time students), and living expenses are calculated at a very low rate (lower than social assistance, as several witnesses pointed out). Also, students are only eligible for OSAP for eight terms, a condition which was mentioned by many witnesses as being onerous for mature students. Changes to the student profile are reflected in the OSAP system:

- Over the 1980s, the percentage of OSAP recipients who are over 28 has almost doubled (from 7.4% in 1982-83 to 13.8% in 1989-90);
- the percentage of OSAP recipients who are married has increased from 10.8% to 13.9% over the same period; and
- the percentage of independent single recipients has increased from 25.5% to 33.9%.

However, these changes are not a complete response. As the Ministry noted, students with dependents, mature students and graduate students (categories which of course overlap in many cases) are probably the "least well treated . . . in the current program arrangements."

Accessibility

Access to post-secondary education and the role of OSAP in promoting equal access were among the most contentious issues we heard opinions on. One view

was that access to OSAP, particularly grants, improves access of all groups in society.

- Problems with access to the existing system hit low-income families particularly hard.

(COUSA)

- Financial aid is the key to access and the current program is not adequate; access is not closely tied to tuition fees but is tied to aid package; universities cannot provide sufficient aid for needy students.

(UT)

- The primary goal of government should be the removal of barriers to participation, especially for underrepresented groups.

(OCUFA, COUSA, OCAP, CUEW)

- Concerns were expressed regarding the underrepresentation of francophones in post-secondary education, and barriers presented by the lower incomes, on average, of franco-ontarians.

(CCAF)

- Education is a social benefit and should be publicly funded - this group is opposed to higher tuition fees, reduction of grants, and an Income Contingent Repayment Program.

(OCUFA)

- The existing system does not respond to needs of part-time students.

(CCAF)

While all witnesses agreed that removing barriers to access to post-secondary education is an important policy goal, some witnesses questioned whether student loans, and more generally direct costs of attending higher education, are a major barrier.

- There should be an unsubsidized loan program for students who cannot access OSAP for arbitrary reasons.

(ACAAT)

- The OSAP program should have a real 1% increase in funding this year.
(COUSA)
- More funding pure and simple does not increase accessibility: grants and frozen tuition fees are an especially dubious way of increasing access.
(OASFAA, Stager)
- Formalize a funding package for individual student needs, as is done in the United States.
(OASFAA)
- Targeted programs can improve accessibility.
(Stager)
- Funding and encouragement at primary and secondary levels are needed to improve post-secondary access; outreach programs as in Manitoba and Alberta are useful models.
(Fraser)
- Educational equity is a major policy initiative for all educational sectors, but financial access is the other major issue.
(OCUFA)
- Career colleges tend to serve older students, and therefore have a different demographic profile from community colleges.
(OACC)
- Concern about forgone income and the resulting need for brief programs are the major issues for students at career colleges.
(OACC)
- The existing program addresses all students almost equally.
(OACC)

PROPOSALS FOR CHANGE

Changes to OSAP: Improving Access

All witnesses shared a commitment to improving access to post-secondary education for all groups in society; disagreement sometimes arose as to the role of student aid in reaching this goal.

- Any changes should address issues of equity and access, and there may not be one appropriate response to problems that can address the whole post-secondary system.

(COR)

- The eight-term limit on Grant Eligibility Periods should be eliminated; in response to a question, the witness (OGA) did not know how much this change would cost.

(OGA, COPUS)

- The principle of preserving or enhancing access should underlie any change; 30% of additional income from fees should go to improve access for low-income people.

(Fraser)

- An initiative addressing cultural barriers suffered by francophones does exist, and the small number of bilingual institutions also limits access; however, financial barriers will impact disproportionately on this group.

(CCAF)

- Grant money should be available to people at the end of their graduate program.

(CUEW)

- Many areas of education can be useful, but the poor should have access to university and college system.

(OCAP)

- In general, the post-secondary education system seems to be more flexible in responding to the needs of new groups who want access than the student funding system is.

(COR)

Changes to OSAP: Adequacy and Eligibility

Certain problems with OSAP were acknowledged by all witnesses; foremost among these was the adequacy of funding for living costs. As the Ministry pointed out, these are lower than social assistance living allowances. Again, this is particularly relevant given the increased number of older students, some with dependents. Suggested changes included:

- Graduate students approaching the end of their program should be eligible for grants. The system should respond to the changing profile of graduate students, who often have dependents themselves.

(CUEW)

- The system should include the realistic assessment of costs; assistance based on individual need; expected contribution and repayment based on differential earning profile; and no prospect of a massive debt load.

(OFS)

- Current guidelines regarding independent status should be reviewed.

(OASF AA)

- The present system needs to address the present student population; up to 40% of students do not fit the "traditional" profile.

(ACAAT, OASF AA)

- Contribution levels and living expenses have to be more realistic.

(ACAAT, CUEW)

- The grant level should be approached as a portion of the "core costs" of books, tuition, etc., which are needed by all students.

(ACAAT)

- The present system has unrealistic levels for living costs, contributions from spouse/parents.

(ACAAT, OASFAA, CUEW)

- Increase grants and adequacy.

(OCAP)

Shift to loan

The description of the Committee's hearings on this subject referred specifically to a possible shift to an all-loan system from the existing grant and loan combination. Again, the main lines of debate were on the question of whether a higher debt-load would prove to be a barrier to access. Even groups who do not oppose the idea in principle expressed caution about how the shift would be made, and how impacts would be measured.

- Shift to all loans will reduce access.

(OCCSPA, CUEW, OFS)

- Debt load under student loans tends to be higher than ordinary debt load, which prevents further borrowing; under the present system, a larger OSAP debt load will lead to larger bank profits and debt loads.

(OFS)

- An all-loan system would be less flexible than the present system; such a shift is opposed.

(OASFAA)

- Sheridan College, as an example, has 46% of its students applying for assistance; a shift to an all loan system will decrease access, especially for students from rural areas, to colleges.

(OCCSPA)

- The current system addresses the different profile of career college students.

(OACC)

- Maintain current mix of loan and grant.

(OGA)

- Shift to loan would be cheaper but would not necessarily lead to a better system.

(ACAAT)

- Student aid must contain a strong grant component to avoid prohibitive debt load; college graduates may not have high financial benefits from degree. At the same time, grant first should be administered more fairly, becoming a fixed amount or a fixed percentage of the total aid package.

(ACAAT, OASFAA)

- Introduce grant maxima but remove loan maxima to address real needs.

(OASFAA)

- Any change should be examined for its impact on francophones, particularly because of their existing concern about the resources devoted to francophone post-secondary education; any change leading to lower participation levels should be rejected, any leading to increase is supported. Francophones, because of greater needs, receive a higher proportion of grants; change should not have a negative impact on this situation.

(CCAF)

- Increased debt load is likely to have a disproportionate effect on francophones, who tend not to be in programs with lucrative career prospects. However, repayment based on income would recognize this fact and promote a spirit of social justice.

(CCAF)

- Research effects on non-traditional students before increasing debt-load.

(COPUS, similar concern by COR)

- High debt-loads pose a particular problem for poor people; in the U.S., a shift to more loans has been associated with declining minority enrolment.

(OCAP)

- A comprehensive approach to student funding is needed.

(CUEW)

- Changes to OSAP in the direction of more grants are needed.

(OCUFA, OCAP)

- Heavy debt load is a particular problem for graduate students, who have been ineligible for grants since 1978. This change has led to degrees taking longer.

(OGA, CUEW)

- Similar concern regarding part time students was expressed by COPUS.

Witnesses who argued for a shift to a loan system shared the caution of those who leaned against the idea; no one actually advocated the winding up of a grant system. One witness stated that the existing debtload is not insupportable (Stager), but most were cautious about repayment. This led to the other important qualification to the support of a larger loan system, that the method of repayment should change. Submissions on this issue were so extensive, however, that they are discussed below, under the heading ICRP scheme.

- Universities do not need to administer student aid; 30% of student aid money should go to improving access for underrepresented groups. Given that condition, higher tuition and higher student aid are more equitable than the present system.

(UT)

- A shift to loans increases access without increased funds, since more individuals can be supported with the same amount of money.

(Stager)

- Loans a more appropriate route than grants in principle - if they are more sensitive to equity of access - because they can provide more aid with existing funds, and permit recycling funds for future students. Also, under the current system, grants are not focused on students in the most need. However, support for loans is based on income contingent repayment.

(UT)

- Grants should be retained and targeted to underrepresented groups to increase participation rates; loans may be more of a deterrent to these individuals.
(COU, UT)
- Forgiveness of loans may also be needed, for people with lower incomes after higher education.
(UT)
- Review shift to loan - basic support for idea on condition that funds gained remain in system.
(OACC)

Other general comments were made on the funding of the student aid system.

- Total funding of the system should be maintained; any reduction likely to have a disproportionate impact on francophones.
(CCAF)
- System needs to address life-long learning.
(COPUS)
- A shift to an all-loan system would be part of the general erosion of social services.
(OCAP)

ICRP Scheme

Such a loan system would base repayment on the individual's earnings after their education is complete. Various details of such a plan were addressed by witnesses, generally proponents of an ICRP. One argument made by several witnesses (Fraser, COU, UT) is that an ICRP, by allowing students to borrow more, will increase funds flowing to post-secondary education. Students are thought to be more willing to borrow if the loan and the repayment will be based on their own future earnings rather than their family's current position.

The major point made by studies on income contingent repayment programs, though, whether those by Dr. Stager or the Research Report done for Dr. Stuart Smith's Commission of Inquiry on Canadian University Education,³ is that the repayment threshold, repayment period, and rates of repayment completely change the expected costs of such a program. Dr. Stager gave the Committee a "user-friendly" program for assessing the impact of some of these variables. As a result, though, witnesses who supported the idea focused on principles which should underlie such a program - improving access, protecting students from an unmanageable debt-load - rather than costs and benefits.

Two witnesses (Stager, COU) who addressed the proposal in some detail listed the following components of an CRP:

- money would be lent from the loan fund without a means test for student or parents;
- a repayment contract would be signed when the money is lent,
- repayment is started when a given threshold income is reached;
- the loan is forgiven if the individual's income remains below the threshold, after an agreed-upon time (probably ten or fifteen years); and
- a cap on the total loan may be needed.

While these are the basic conditions of an ICRP as envisioned by proponents, other suggestions as to possible elements were made.

- Post-graduate eligibility for loans from the fund should be considered.
(COU)
- Financing could be provided by insurance companies or pension funds, or by selling bonds to the private sector; this would be simpler to administer.
(COU, Stager, Fraser)
- Competition among institutions to fund the plan would reduce costs.
(UT)

- Such a plan may not be under consideration by other provinces, but the federal government is examining it; the federal level would probably be the best level to administer it.

(COU)

- An ICRP can gradually replace the present means-tested system.

(Stager)

Proponents of an ICRP gave various reasons why they supported such a system.

- Under such a plan, the means test for student aid would be shifted from the student's parents to the student as graduate; this approach addresses family change.

(COU, Stager)

- This approach is the major initiative of universities on student assistance, because of concerns with tuition fees and funding, and because it is a new, equitable and efficient way to raise fees.

(COU)

- An ICRP system would be less likely to distort the career choice of students, and should improve access.

(UT)

- American studies suggest that student loans are a good deal, and students understand that, rather than fearing a high debt-load. Feasible and predictable repayment addresses the concern about debt-load.

(Stager)

- Support for an ICRP plan is a response to problems and defaults which result from the present, rigid system; fairness and flexible adjustment have to be a basis of such a program.

(ACAAT)

- Income contingent repayment of student loans would be a helpful way of dealing with the present system.

(ACAAT)

- Government assistance, such as grants, could be more targeted to underrepresented groups if an ICRP were in place.

(COU, Stager, UT)

The Australian government found that free university tuition in that country did not improve access for underrepresented groups. It instituted an ICRP system in 1989; repayments under this model are collected through the tax system, starting when the student's taxable income reaches the level of the average earnings of all Australians.⁴ Some witnesses addressed these policies.

- An Australian system would save administrative costs.

(OCCSPA)

- Post-university income is not the only issue to be addressed in looking at the system introduced in Australia. Demographic profile of part-time students has to be considered - family responsibilities, slightly older, etc. In general, however, this group supports a shift of collecting agencies, from banks to the tax system and government.

(COPUS)

Other witnesses were more cautious about the beneficial effects of an ICRP.

- Not opposed in principle to ICRP, but serious concerns with administration.

(COPUS)

- An ICRP has to be accompanied by some form of non-repayable assistance.

(COPUS, COR)

- Various alternative funding methods - remission, parental loans, ICRP - should be studied.

(OASFAA, OACC)

- Grants should continue to be available for those in serious need.

(OACC)

- Debt counselling should also be provided to students.

(ACAAT, OASFAA)

Finally, several witnesses were strongly opposed to an ICRP, mainly because of the deterrent effect of a higher debt load; they also argued that this deterrent would operate most strongly for groups who are underrepresented in the system at present.

- Oppose because of deterrent effect of larger debt load; this effect was seen among minority and poor students in the United States.

(OCUFA)

- Opposed; will deter low-income students and rates and times of repayment will be dependent on government.

(CUEW, OCAP)

- Prefer progressive income tax, based on earning potential, and fair and progressive corporate tax system; student assistance should probably be funded by the federal government.

(OFS)

Changes to the funding of post-secondary education

Clearly, many witnesses based their assessment of student assistance on whether it can bring more money into the larger post-secondary system. This more general question was also addressed directly.

- The general social benefit of education should be assessed in funding the post-secondary system.

(UT)

- Post-secondary education should be as much a priority in provincial funding as health care.

(OCUFA)

- Any change to OSAP should address the whole system of post-secondary education funding.

(COR)

- Tuition fees should probably continue to be regulated but they can be raised to provide 25% of operating costs in a regulated environment; at least an agreed-upon maximum should be regulated.

(Fraser)

- Student assistance review may be needed to address one response to underfunding, higher tuition fees.

(COU)

- The university system requires more money, and is not getting it through transfers from government. It should attempt to capture more of the private benefits of degrees; tuition or other costs should be differentiated based on market yield of field of study; for example, the private benefits of a master's degree in social work are generally low, but the social benefits are high.

(COU)

- Students should be funded through a combination of loans, jobs, forgiveness of tuition, and private scholarship funds. At present there is little direct corporate support, and what there is goes into research. More corporate funds can be raised, and this source of income has increased in the last ten years. Provincial initiatives to help this process could be provincial matching of donations, or the shift promised in the most recent budget on financing capital expenditures.

(UT)

- Student share of operating costs is at present at a low point (18.5% at the University of Toronto) and should be raised, probably to 25%.

(UT)

- In the U.S. experience, tuition fee increases have led to rising costs and need for student aid; however, underfunding is much more severe in

Canada. This American experience is more relevant to private universities with very high tuition.

(UT)

- Access to additional funds depends on program; more government funding should be available for departments which are not receiving private sector funding.

(CUEW)

- These groups oppose the shift to maximum tuition for every semester of graduate school. One witness (OGA) argued that this means of raising funds will drive graduate students out of the province.

(OGA, CUEW)

- As a general policy, funders should move away from user fees for post-secondary education.

(CUEW, OCAP)

- Education should be treated as a right.

(OCAP)

ECONOMIC BENEFITS OF POST-SECONDARY EDUCATION

As well as addressing the question of funding the post-secondary system, many witnesses talked about the role of this system in the larger economy. The benefits of post-secondary are both social, in that society benefits from a well-educated workforce and research done at institutions, and personal, in that graduates tend to have lower risks of unemployment and higher incomes than people who do not attend post-secondary institutions. Also, of course, the hearings and the review being conducted by the Ministry are taking place during a severe downturn in the Ontario economy, and this has serious effects on governments, institutions, and students themselves.

- The private benefits, in income, employment and personal development, of university education should be considered in allocating student aid. An ICRP responds to the varying private benefit of university education.

(COU, similar statement by ACAAT)

- Society as a whole benefits from students' education because this improves economic competitiveness; these long-term benefits should not suffer to create short-term savings in the student aid system.

(ACAAT, OASFAA)

- Minimum corporate tax going to higher education would be one way of raising funds, since companies benefit from post-secondary education.

(OCUFA)

- Increase corporate taxes and taxes on high incomes to fund post-secondary education; this can be justified by the general economic benefits of a well-educated workforce. A funding program may be most suitably located at the federal level.

(OFS)

- Post-secondary education should be accessible to all with ability and desires; this will be a social benefit to Ontario.

(COU)

- A corporate tax would be more useful to fund research initiatives; the corporate sector does support the post-secondary system as taxpayers and in paying higher salaries to graduates.

(COU)

- Unanimous support from chairs of Boards of Governors that there should be more private sector funding of the system.

(Fraser)

- The general economic benefits of well-educated workforce must be considered in assessing the cost of supporting the post-secondary system.

(OCUFA)

- The Canadian workforce must be ready to compete; Japanese business recognizes that supporting the educational system is in its own interest.
(OCCSPA)
- Current economic problems lead to less access, defaults on loans.
(OCCSPA)
- The unemployment rate in 1991 among returning students was 14.5%, though there are regional variations within this average; the unemployment rate for this group has only been under 10% in one year of last ten. Also, many of the jobs are bad jobs; students are vulnerable to the unemployment picture in the provincial workforce.
(OFS)
- Major economic problems are being reflected in a major increase in applications for student aid.
(ACAAT)
- Lower enrolment will lead to more problems of unemployment, welfare.
(OCCSPA)

OTHER ISSUES IN OSAP

Witnesses, in their presentations and in response to questions from Members, raised a number of other relevant issues.

- OSAP should continue to be a needs-based program, not addressing merit.
(OASF AA)
- Remission programs make financial planning hard for students; communication needed.
(OASF AA)
- The current system does not address saving of government funds by use of private college; in the public system, higher hours and tuition lead to a higher debt-load for students.
(OACC)

- The accountability of the university system has to be improved. University administrations also have to encourage student input on direction of additional funds from government, tuition fees, or other sources.
(Fraser)
- Fraud does not seem to be a serious problem in the system.
(OFS)
- A greater emphasis on athletic scholarships is not being considered because of the American experience that neglect of academic subjects is one result.
(COU)
- Funding reallocation and cooperation within university is difficult to do because many stakeholder groups are short of information and resources. This leads to serious resistance to change within the university.
(CUEW)
- Changes to the Canada Student Loans program on the definition of part-timers will have a major impact on eligibility.
(COPUS)
- Some form of assistance is needed for people pursuing continuing studies, pre-studies, and similar programs.
(COPUS)
- Training programs are not well-run, and tend to be handouts to employers; university education is a major ambition for the poor, and access should be encouraged.
(OCAP)

RECOMMENDATIONS

1. The Committee endorses the review of Ontario's Student Assistance Program currently being conducted by the Ministry of Colleges and Universities, and all of our recommendations are intended as a contribution to this important process.
2. The Committee recommends that the review should be guided by the principle that changes to the system must protect and improve accessibility. It should pay particular attention to those in our society who, for a variety of reasons, have been left out of our universities and colleges, including, but not limited to:
 - individuals who have traditionally faced problems of accessibility, such as minorities, women, the disabled and others who have been socially challenged;
 - those who wish to pursue different forms of post-secondary education throughout their lives, e.g., combinations of full time, part time, continuous learning;
 - those facing special difficulties as a result of pursuing their education at particular stages of their lives, e.g., students with young children.

This principle should govern access to student aid, as well as to higher education generally; the Ministry should consider how to ensure that people who want to pursue higher education could have access to at least a loan for that purpose.

3. The Committee recommends that the review should also be guided by the principle of affordability, for both the government and the student. Any plan must be fiscally viable, a premise which we are confident from our hearings that the Ministry shares. For the student, the system should take into account all financial commitments, not just tuition fees.
 - Living expenses, child care for single parents, and extra costs for disabled students are of particular concern to the Committee.
 - The review should examine the possibility of coordinating the social assistance and student aid systems, particularly in the areas of assessing living expenses and support for dependents, and enabling recipients of social assistance to pursue higher education.
 - The student aid system should be based on all aspects of an individual's financial circumstances.

- Finally, the plan must take into account how the student is able to carry and repay their educational debt; [debt counselling should be available to students applying for OSAP].
4. The Committee recommends that the Ministry investigate further the full implications of an income contingent repayment system. The principles of accessibility and affordability outlined above should be considered as essential criteria in the development and evaluation of this investigation.
 5. The Committee recommends that any income contingent repayment approach to the student loan system should be guided by the following principles:
 - such a loan system will not be the only possible source of student aid; i.e., grants will be retained and directed to people in need;
 - eligibility for the loan should not depend on the type of program being pursued; existing restrictions on eligibility for part-time students and on the grant eligibility period counteract the policy, which the Committee supports, of encouraging lifelong learning.
 6. The Committee recommends that the principal responsibility for funding post-secondary education remains with government.

FOOTNOTES

1. Unless otherwise indicated, statistics on the OSAP system are from Ministry briefings to the Committee, 4 May 1992 and 2 June 1992.
2. Ontario Ministry of Colleges and Universities et al., *Interprovincial Comparisons of University Financing: Tenth Report of the Tripartite Committee on University Financing* (Toronto: The Ministry, 1991), Indicators 1-3.
3. Bill Ahamad, Robin Rowley and Miles Wiesenthal, *Estimating the Financial Requirements of an Income Contingent Repayment Student Assistance Plan for Canada*, Research Report #7, Commission of Inquiry on Canadian University Education (n.p.: The Commission, July 1991).
4. Organization for Economic Co-operation and Development, *Financing Higher Education: Current Patterns* (Paris: OECD, 1990), pp. 30-31.

WITNESSES

| Abbreviation | Organization/Individual | Date of Appearance |
|--------------|-------------------------------------------------------------|--------------------|
| ACAAT | Association of Colleges of Applied Arts and Technology | 12 May 1992 |
| CCAF | Comité consultatif des affaires francophones | 5 May 1992 |
| COPUS | Canadian Organization of Part-Time University Students | 11 May 1992 |
| COR | Council of Regents | 4 May 1992 |
| COU | Council of Ontario Universities | 5 May 1992 |
| COUSA | Confederation of University Staff Associations | written |
| CUEW | Canadian Union of Educational Workers | 11 May 1992 |
| Fraser | Rod Fraser | 12 May 1992 |
| OACC | Ontario Association of Career Colleges | 12 May 1992 |
| OASFAA | Ontario Association of Student Financial Aid Administrators | 12 May 1992 |
| OCAP | Ontario Coalition Against Poverty | 11 May 1992 |
| OCCSPA | Ontario Community College Student Presidents' Association | 11 May 1992 |
| OGA | Ontario Graduate Association | 11 May 1992 |
| OFS | Ontario Federation of Students | 5 May 1992 |

| Abbreviation | Organization/Individual | Date of Appearance |
|--------------|----------------------------------------------------------------|--------------------|
| OCUFA | Ontario Confederation of University Faculty Associations | 5 May 1992 |
| Stager | Dr. David Stager | 12 May 1992 |
| UT | University of Toronto President | 5 May 1992 |

| Sigles | Organisme particulier | Date du témoignage |
|--------|---------------------------------------------------------------------|--------------------|
| FEO | Fédération des étudiants de l'Ontario | 5 mai 1992 |
| UAPVO | Union des associations des professeurs des universités de l'Ontario | 5 mai 1992 |
| Stager | Le professeur David Stager | 12 mai 1992 |
| UT | Le président de l'Université de Toronto | 5 mai 1992 |

LISTE DES TÉMOINS

| Sigles | Organisme particulier | Date du témoignage |
|---------|------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|
| ACAAT | Association des collèges d'arts appliqués et de technologie | 12 mai 1992 |
| CCAF | Comité consultatif des affaires francophones | 5 mai 1992 |
| COPUS | Organisation canadienne des étudiants universitaires à temps partiel | 11 mai 1992 |
| COR | Conseil des affaires collégiales | 4 mai 1992 |
| CUO | Conseil des universités de l'Ontario | 5 mai 1992 |
| COUSA | Confederation of University Staff Associations | Mémoire |
| SCTTE | Syndicat canadien des travailleuses et travailleurs en éducation | 11 mai 1992 |
| Fraser | Rod Fraser | 12 mai 1992 |
| OACC | Association ontarienne des collèges carrière | 12 mai 1992 |
| OASFAA | Association ontarienne des responsables de l'aide financière aux étudiants | 12 mai 1992 |
| OCAP | Coalition anti-pauvreté de l'Ontario | 11 mai 1992 |
| OCCSPA | Association parlementaire des étudiants des collèges communautaires de l'Ontario | 11 mai 1992 |
| UEEDTCO | Union des étudiants et des étudiantes de deuxième et troisième cycles de l'Ontario | 11 mai 1992 |

RENVOIS

1. À moins d'indication contraire, les statistiques relatives au RAFFEO proviennent de mémoires que le ministère a adressés au Comité le 4 mai 1992 et le 2 juin 1992.
2. Ministère des Collèges et Universités de l'Ontario et al., *Interprovincial Comparisons of University Financing: Tenth Report of the Tripartite Committee on University Financing* (Toronto : le ministère, 1991), Indicateurs 1-3.
3. Bill Ahamad, Robin Rowley et Miles Wiesenthal, *Estimating the Financial Requirements of an Income Contingent Repayment Plan for Canada*, Rapport de recherche n° 7, Commission d'enquête sur l'enseignement universitaire au Canada (n.p.: la Commission, juillet 1991).
4. Organisation de la coopération et du développement économiques, *Le financement de l'Enseignement Supérieur : Tendances Actuelles* (Paris: OCDE, 1990).

vue de permettre aux bénéficiaires de l'aide sociale de poursuivre des études supérieures.

- Il faudrait que le système d'aide financière aux étudiants tienne compte de tous les aspects de la situation financière d'une personne.
- Et enfin, il faudrait que le régime tienne compte de la manière dont l'étudiant peut assumer et rembourser ses prêts; [il faudrait offrir des conseils dans ce domaine aux étudiants qui font une demande au titre du RAFFEO].

4. Le Comité recommande que le ministère étudie de plus près toutes les ramifications du plan de remboursement en fonction du revenu. Il faudrait que les principes de l'accès et du prix abordable constituent des critères essentiels au moment de l'élaboration et de l'évaluation de cette enquête.

5. Le Comité recommande que tout plan de remboursement des prêts d'étudiant en fonction du revenu soit élaboré conformément aux principes suivants :

- ce système de prêts ne doit pas être la seule source d'aide financière disponible; c'est-à-dire qu'il faudra conserver les bourses pour en faire bénéficier les étudiants les plus nécessiteux;
- il faudrait que les conditions d'admissibilité des prêts soient indépendantes du type de programme d'études choisis; les restrictions actuelles en matière d'admissibilité pour les étudiants à temps partiel et de la période d'admissibilité des bourses vont à l'encontre de la politique que le Comité appuie, à savoir, favoriser la formation permanente.

6. Le Comité recommande que le gouvernement continue d'assumer la principale responsabilité en matière de financement de l'enseignement postsecondaire.

RECOMMANDATIONS

1. Le Comité approuve l'évaluation du Régime de l'aide financière aux étudiants de l'Ontario entreprise par le ministère des Collèges et Universités. Toutes nos recommandations visent à contribuer à ce processus important.
2. Le Comité recommande que les personnes chargées de l'évaluation adhèrent au principe voulant que tout changement au système protège et améliore l'accès aux études. Il faudrait prêter une attention toute particulière aux membres de notre société qui, pour diverses raisons, n'ont pas pu entrer dans nos universités et nos collèges, notamment, mais non pas exclusivement,
 - les personnes qui ont toujours éprouvé des difficultés d'accès comme les membres des minorités, les femmes, les personnes handicapées et d'autres issues d'un milieu social défavorisé;
 - les personnes qui souhaitent poursuivre des études postsecondaires permanentes, par exemple, en étudiant à plein temps, à temps partiel, ou dans le cadre de l'éducation permanente;
 - les personnes qui ont des difficultés particulières du fait qu'elles poursuivent leurs études à une certaine période de leur vie, comme les parents d'enfants en bas âge.
3. Le Comité recommande que les auteurs de l'évaluation visent un «prix abordable», aussi bien pour le gouvernement que pour les étudiants. Tout régime doit être viable sur le plan fiscal et ces audiences ont bien montré que le ministère partage ce point de vue. En ce qui concerne les étudiants, il faudrait que le système tienne compte de toutes les dépenses sans se borner aux frais de scolarité.
- Le Comité s'inquiète en particulier des frais de subsistance, des frais de garde d'enfants pour les chefs de famille monoparentale et des dépenses supplémentaires auxquelles font face les étudiants handicapés.
- Il faudrait que les auteurs de l'évaluation songent à coordonner le système de l'aide sociale et le système de l'aide aux étudiants, surtout dans le domaine de l'évaluation des frais de subsistance et du soutien des personnes à charge en un prêt.

(OCAP)

Les programmes de formation ne sont pas bien organisés et ils constituent souvent un cadeau aux employeurs; beaucoup de personnes pauvres ont pour ambition d'obtenir un diplôme universitaire et il faudrait encourager l'accès.

(COPUS)

Il faut fournir une certaine aide financière aux personnes qui suivent les cours de l'éducation permanente, des cours préalables et d'autres programmes analogues.

(COPUS)

Si l'on modifiait la définition d'étudiant à temps partiel du Programme canadien de prêts aux étudiants, on constaterait un effet marqué sur l'admissibilité.

(SCTTE)

AUTRES QUESTIONS À PROPOS DU RAFFEO

Les témoins, dans leur exposé et leurs réponses aux questions posées par les députés, ont soulevé plusieurs autres questions importantes.

- Il faudrait que le RAFFEO continue à être un programme qui répond aux besoins financiers et non une récompense pour l'excellence des étudiants.

(OASFAA)

- Il est difficile pour les étudiants de planifier leur budget avec la remise des dettes; il faut améliorer les communications.

(OASFAA)

- Le système actuel ne prend pas en compte l'économie de deniers publics réalisée grâce aux collèges privés; dans le système public, la durée des études et les frais de scolarité aboutissent à un endettement accru des étudiants.

(OACC)

- Il faut améliorer l'obligation redditionnelle du système universitaire. Les administrateurs des universités doivent également inviter les étudiants à donner leur avis sur l'utilisation des fonds supplémentaires provenant du gouvernement, des droits de scolarité et d'autres sources.

(Fraser)

- Il ne semble pas y avoir beaucoup de fraude dans le système.

(FEO)

- On ne songe pas actuellement à mettre davantage l'accent sur les bourses aux étudiants-athlètes parce que d'après l'expérience américaine, les études en souffrent.

(CUO)

- La réaffectation des fonds et la collaboration des divers départements au sein de l'université s'avèrent difficiles parce que beaucoup de groupes d'intéressés ne disposent pas de l'éducation et des ressources voulues. C'est pourquoi les universités sont plutôt réfractaires au changement.

- Un impôt sur les sociétés serait plus utile pour financer les projets de recherche; le secteur privé soutient déjà le système d'enseignement postsecondaire à titre de contribuable et en versant un salaire plus élevé aux diplômés.

(CUO)

- Les présidents des conseils d'administration des universités sont en faveur d'un financement accru du système par le secteur privé.

(Fraser)

- Lorsqu'on évalue le coût du financement du système d'enseignement postsecondaire, on doit tenir compte des avantages économiques généraux d'une main-d'oeuvre bien formée.

(UAPUO)

- La main-d'oeuvre canadienne doit être prête à soutenir la concurrence; au Japon le monde des affaires reconnaît qu'il a tout intérêt à soutenir le système d'enseignement.

(OCCSPA)

- Les problèmes économiques actuels réduisent les possibilités d'accès et entraînent des défauts de paiement.

(OCCSPA)

- Le taux de chômage en 1991 des étudiants qui reprennent leurs études était de 14,5 pour 100 avec toutefois des variations d'une région à l'autre. Au cours des dix dernières années, le taux de chômage dans ce groupe a toujours été supérieur à 10 pour 100, sauf pendant une année. En outre, beaucoup d'emplois sont peu intéressants; les étudiants sont frappés eux aussi par le chômage qui sévit au sein de la main-d'oeuvre provinciale.

(FEO)

- Les grands problèmes économiques se traduisent par une forte augmentation du nombre d'étudiants demandant une aide financière.

(ACAT)

- Une baisse des effectifs entraînera davantage de problèmes sur le plan du chômage et de l'aide sociale.

(OCCSPA)

établissements, et d'ordre personnel, en ce sens que les diplômés risquent moins de devenir chômeurs et qu'ils touchent un revenu plus élevé que ceux qui n'ont pas fréquenté d'établissement d'enseignement postsecondaire. Bien entendu, les audiences et l'évaluation du ministère ont lieu durant une grave récession en Ontario, avec des conséquences sérieuses pour le gouvernement, les établissements d'enseignement et les étudiants eux-mêmes.

- Il faudrait considérer les avantages personnels des études universitaires sur le plan du revenu, de l'emploi et de l'épanouissement personnel lorsqu'on distribue l'aide financière. Un plan de remboursement en fonction du revenu tient compte des divers avantages personnels des études universitaires.

(CNU, même déclaration de l'ACAAAT)

- La société tout entière bénéficie de la formation des étudiants parce que cela permet d'améliorer la compétitivité sur le plan économique; il ne faudrait pas réaliser des économies à court terme dans le système d'aide financière aux étudiants au détriment de ces avantages à long terme.

(ACAAAT, OASFAA)

- On pourrait recueillir des fonds en consacrant une partie des impôts sur les sociétés au coût de l'enseignement supérieur puisque les entreprises bénéficient de l'enseignement supérieur.

(UAPUO)

- On pourrait augmenter les impôts sur les sociétés et les impôts sur les revenus élevés pour financer l'enseignement postsecondaire; cela peut se justifier par les avantages économiques généraux d'une main-d'oeuvre bien formée. Un programme de financement administré au niveau fédéral est peut-être ce qui conviendrait le mieux.

(FEO)

- Il faudrait que l'enseignement postsecondaire soit accessible à tous ceux qui veulent faire des études et en sont capables intellectuellement; ce serait un avantage social pour l'Ontario.

(CNU)

- À l'heure actuelle, la participation des étudiants aux coûts de fonctionnement n'est pas très élevée (18,5 pour 100 à l'Université de Toronto) et il faudrait la relever, sans doute jusqu'à 25 pour 100.

- L'expérience aux États-Unis a montré que l'augmentation des frais de scolarité entraîne une hausse des coûts et une plus forte demande d'aide financière de la part des étudiants; mais le manque de crédits est beaucoup plus grave au Canada. L'expérience américaine s'applique davantage aux universités privées dont les frais de scolarité sont très élevés.

- L'accès à des fonds supplémentaires dépend du programme; le gouvernement devrait octroyer davantage de subventions aux départements qui ne reçoivent pas d'aide financière du secteur privé.

- Ces groupes sont opposés à l'augmentation des frais de scolarité pour chaque semestre au deuxième et au troisième cycle. Un témoin (UEEDTCO) a déclaré que cette façon de lever des fonds poussera les étudiants des cycles supérieurs à quitter la province.

- En règle générale, les responsables du financement devraient renoncer aux frais d'utilisation pour l'enseignement postsecondaire.

- Il faudrait considérer l'éducation comme un droit.

AVANTAGES ÉCONOMIQUES DE L'ENSEIGNEMENT POSTSECONDAIRE

Tout en abordant la question du financement de l'enseignement postsecondaire, de nombreux témoins se sont prononcés sur le rôle de la formation dans l'économie. Les avantages de l'enseignement postsecondaire sont à la fois d'ordre social, en ce sens que la société bénéficie d'une main-d'oeuvre bien formée et de la recherche effectuée dans les

(UT)

- Le financement par la province de l'enseignement postsecondaire devrait être considéré comme une priorité au même titre que le financement des soins de santé.

(UAPVO)

- Tout changement apporté au RAFFEO devrait aborder globalement la question du financement de l'enseignement postsecondaire.

(COR)

- Il faudrait probablement continuer à régler les frais de scolarité, mais on peut les relever jusqu'à ce qu'ils atteignent 25 pour 100 des frais de fonctionnement dans un cadre réglementé; il faudrait au moins s'entendre sur un plafond.

(Fraser)

- Il faudra peut-être procéder à une évaluation de l'aide financière aux étudiants pour traiter de l'une des façons de remédier à l'insuffisance des crédits, l'augmentation des frais de scolarité.

(CUO)

- Le système universitaire a besoin de plus d'argent et il ne l'obtient pas par le biais des paiements de transfert du gouvernement. Il devrait s'efforcer de tirer davantage parti des avantages personnels qu'offrent les diplômés; il faudrait varier les frais de scolarité ou autres frais en fonction des débouchés de chaque domaine d'étude; par exemple, une maîtrise en travail social n'offre généralement pas de gros avantages sur le plan personnel, mais les bienfaits sociaux sont élevés.

(CUO)

- Il faudrait financer les étudiants par toutes sortes de moyens : prêts, emplois, remise des frais de scolarité et bourses privées. À l'heure actuelle, il y a très peu d'aide directe des entreprises et, s'il y en a, c'est uniquement pour la recherche. On pourrait recueillir davantage de fonds auprès des entreprises. D'ailleurs cette source de revenus a déjà augmenté au cours des dix dernières années. La province pourrait participer en versant un montant équivalant aux dons ou en mettant en oeuvre la réforme annoncée lors du dernier budget sur le financement des dépenses en immobilisations.

(UT)

(OACC)

- Il faudrait conseiller les étudiants en matière d'endettement.

(ACCAAT, OASFAA)

Et enfin, plusieurs témoins étaient vigoureusement opposés au remboursement en fonction du revenu, surtout à cause de l'effet dissuasif d'un endettement élevé; ils ont également déclaré que cet effet dissuasif serait plus marqué dans le cas des groupes actuellement sous-représentés dans le système.

- Nous sommes opposés à cause de l'effet dissuasif d'un endettement plus élevé; on a pu le constater chez les étudiants économiquement faibles et les groupes minoritaires aux États-Unis.

(UAPVO)

- Nous sommes contre; les étudiants à faible revenu vont fuir et c'est le gouvernement qui décidera du montant et des échéances de remboursement.

(SCTTE, OCAP)

- Nous préférons un impôt sur le revenu progressif, calculé sur les gains éventuels et un système d'imposition des entreprises équitable et progressif; il faudrait que le gouvernement fédéral finance l'aide aux étudiants.

(FEO)

Changements dans le financement de l'enseignement postsecondaire

Il est bien évident que de nombreux témoins jugeaient la réforme de l'aide financière aux étudiants selon sa capacité d'injecter des fonds supplémentaires dans l'ensemble du système postsecondaire. Ils ont également abordé cette question générale de façon plus directe :

- Il faudrait évaluer les avantages sociaux de l'enseignement lorsqu'on finance le système de l'enseignement postsecondaire.

Le gouvernement australien a constaté que la gratuité des études universitaires en Australie n'avait pas entraîné d'augmentation du nombre d'étudiants provenant des groupes sous-représentés. En 1989, elle s'est dotée d'un système de prêts avec remboursement en fonction du revenu; le remboursement s'effectue par le biais de la déclaration d'impôts et commence lorsque le revenu imposable de l'étudiant atteint le seuil du revenu moyen des Australiens.⁴ Quelques témoins ont fait allusion à ce système.

- Le système australien nous permettrait d'économiser les frais d'administration.

(OCCSPA)

- Le revenu après l'université n'est pas le seul facteur à considérer lorsqu'on étudie le système adopté en Australie. Il faut tenir compte du profil démographique des étudiants à temps partiel - responsabilités familiales, âge plus avancé, etc. En règle générale, notre groupe ne s'oppose pas à un changement d'agence de recouvrement, Revenu Canada se substituant aux banques.

(COPUS)

D'autres témoins ont exprimé des réserves face aux avantages d'un plan de remboursement en fonction du revenu.

- Nous ne sommes pas contre le principe du remboursement en fonction du revenu, bien que son administration nous préoccupe beaucoup.

(COPUS)

- Le plan de remboursement en fonction du revenu doit s'accompagner du versement d'une aide non remboursable sous une forme quelconque.

(COPUS, COR)

- Il faudrait étudier diverses solutions de financement de rechange - remise de dettes, prêts des parents, remboursement en fonction du revenu.

(OASFAA, OACC)

- Il faudrait continuer à accorder des bourses aux étudiants les plus nécessiteux.

(CUO, Stager, UT)

- L'aide financière du gouvernement, comme les bourses, pourrait viser plus particulièrement les groupes sous-représentés si l'on avait un plan de remboursement en fonction du revenu.
- (ACAAAT)

- Le remboursement des prêts aux étudiants en fonction du revenu serait un bon moyen de sortir du système actuel.
- (ACAAAT)

- Appuyer un plan de remboursement en fonction du revenu est une façon de résoudre les problèmes et les défauts de paiement résultant de la rigidité du système actuel; il faudra que ce programme soit juste et souple.
- (Stager)

- Des études aux États-Unis ont montré que les prêts aux étudiants sont avantageux, et que les étudiants le savent, et n'ont pas peur de s'endetter considérablement. Des modalités de remboursement raisonnables et prévisibles éliminent les inquiétudes dues à l'endettement.
- (UT)

- Un plan de remboursement en fonction du revenu aurait moins de chances de détourner les étudiants de leur choix de carrière et permettrait d'améliorer l'accès aux études.
- (CUO)

- Une importante initiative des universités en matière d'aide aux étudiants, face aux préoccupations que suscitent les frais de scolarité et le financement; c'est une nouvelle façon équitable et efficace de relever les frais de scolarité.
- (CUO, Stager)

- Au lieu d'effectuer une vérification des revenus des parents, l'évaluation des ressources à des fins d'aide financière aux étudiants mettrait l'accent sur le candidat lui-même; cette méthode tient compte de l'évolution de la situation des familles.

- La dette est remise si le revenu de l'intéressé n'atteint pas ledit seuil après une période convenue (probablement 10 ou 15 ans); et
 - Il faudra peut-être prévoir un plafond du prêt total.
- Voici les conditions fondamentales du plan de remboursement en fonction du revenu proposé. Cependant, on a suggéré d'autres possibilités, notamment :

- Permettre aux étudiants du deuxième et du troisième cycle d'obtenir un prêt dans le cadre du plan.

(CUO)

- Obtenir des fonds des compagnies d'assurance ou des caisses de retraite ou grâce au placement d'obligations dans le secteur privé; cela serait plus facile à administrer.

(CUO, Stager, Fraser)

- La concurrence entre les institutions financières chargées de financer le plan permettrait de réduire les frais.

(UT)

- Les autres provinces ne songent peut-être pas à adopter un tel plan, mais il fait néanmoins l'objet d'une étude par le gouvernement fédéral; le palier fédéral serait probablement l'autorité compétente la mieux placée pour l'administrer.

(CUO)

- Un plan de remboursement en fonction du revenu peut remplacer progressivement le système actuel qui repose sur la vérification des revenus.

(Stager)

Les défenseurs du plan de remboursement en fonction du revenu ont cité diverses raisons pour justifier leur appui.

Le plan de remboursement en fonction du revenu

16

Selon ce plan, les étudiants rembourseraient leurs prêts en fonction de leur revenu à la fin de leurs études. Les témoins, en général ceux qui étaient en faveur, ont examiné divers détails de ce plan. Plusieurs témoins (Fraser, CUCO, UT) estimaient que le plan de remboursement en fonction du revenu, en permettant aux étudiants d'emprunter davantage, entraînerait une augmentation des montants versés aux établissements d'enseignement postsecondaire. On pense que les étudiants seraient plus enclins à emprunter s'ils savaient que le prêt et le remboursement seraient fonction de leur revenu plutôt que de la situation financière actuelle de leur famille.

La caractéristique la plus importante qui ressort des études effectuées sur les programmes de remboursement des prêts en fonction du salaire, qu'il s'agisse de celles du professeur Stager ou du rapport de recherche effectué pour le compte de la Commission d'enquête sur l'enseignement universitaire au Canada³ sous la direction du professeur Stuart Smith, est que le seuil de remboursement, la période de remboursement et le taux de remboursement changent totalement le coût estimatif d'un tel programme. Le professeur Stager a remis au Comité un programme «convivial» permettant d'évaluer l'effet de certaines de ces variables. En conséquence, les témoins qui s'étaient déclarés en faveur du concept se sont concentrés sur les principes sur lesquels devrait reposer un tel programme, c'est-à-dire améliorer l'accès et éviter l'endettement excessif des étudiants, plutôt que sur son coût et ses avantages.

- Deux témoins (Stager, CUCO) qui ont approfondi la proposition ont énuméré les caractéristiques suivantes d'un plan de remboursement en fonction du revenu :
- Le prêt serait consenti à l'étudiant sans exiger d'évaluation des ressources de l'étudiant ou des parents;
- Le contrat de remboursement serait signé au moment où le prêt est consenti;
- Le remboursement s'effectuerait lorsque le revenu atteint un certain seuil;

- L'adoption d'un système de prêts exclusivement significatif encore l'érosion générale des services sociaux.

(OCAP)

(Stager)

- Les prêts constituent un moyen plus approprié que les bourses en principe - s'ils sont plus sensibles à l'équité d'accès - parce qu'ils permettent d'accorder plus d'aide financière avec les montants dont on dispose et qu'ils permettent de recycler des fonds pour les étudiants futurs. En outre, le système actuel n'octroie pas les bourses aux élèves les plus nécessiteux. Cependant, ceux qui sont en faveur des prêts préconisent le remboursement en fonction du revenu.

(UT)

- Il faudrait garder les bourses et les octroyer aux groupes sous-représentés pour accroître leur taux de participation; les prêts auraient plutôt un effet dissuasif pour ces groupes.

(CUO, UT)

- Il sera peut-être nécessaire de remettre la dette dans le cas de diplômés qui ont un emploi à faible revenu.

(UT)

- Il faudrait réexaminer la question du remplacement des bourses par des prêts. On appuie le principe, à condition que les fonds économisés restent dans le système.

(OACC)

Autres observations générales à propos du financement de l'aide financière aux étudiants :

- Il faudrait maintenir le financement total du système; toute réduction risque d'avoir un effet disproportionné sur les francophones.

(CCAF)

- Il faut que le système aborde la question de la formation permanente.

(COPUS)

(SCTTE)

(OCUFA, OCAP)

(UEEDTCO, SCTTE)

- L'organisation canadienne des étudiants universitaires à temps partiel a exprimé des préoccupations analogues à propos des étudiants à temps partiel.

(COPUS)

Les témoins en faveur d'un régime de prêts ont exprimé les mêmes réserves que les groupes qui s'y opposaient; personne ne s'est déclaré en faveur de la suppression du système de bourses. Un témoin a déclaré que l'endettement actuel n'était pas excessif (Stager), mais la plupart se sont montrés prudents quant au remboursement. Ceci nous mène à un autre point important du système reposant principalement sur les prêts, notamment la modification de la méthode de remboursement. Les témoignages sur cette question étaient tellement nombreux que nous les abordons dans la partie suivante consacrée au plan de remboursement en fonction du revenu.

- Les universités n'ont pas besoin d'administrer l'aide financière aux étudiants; il faudrait consacrer 30 pour 100 de cette aide à améliorer l'accès des groupes sous-représentés. Dans ces conditions, il serait plus équitable d'augmenter les frais de scolarité et l'aide financière aux étudiants que de maintenir le statu quo.

(UT)

- Si l'on adopte un système de prêts, on améliore l'accès sans affecter de crédits supplémentaires puisqu'on peut aider davantage de personnes avec le même montant.

- Il faudrait fixer un plafond de bourses, mais supprimer le plafond des prêts pour répondre aux besoins réels.
(ACAAT, OASFAA)

- Il faudrait examiner les conséquences de toute réforme pour les francophones, principalement en raison des préoccupations que suscitent actuellement chez eux les ressources consacrées à l'enseignement postsecondaire des francophones, il faudrait rejeter toute modification qui entraînerait une baisse du niveau de participation des francophones et encourager toute modification qui aurait pour effet de l'accroître. Les francophones touchent une proportion plus élevée de bourses parce qu'ils en ont besoin; il ne faudrait pas que les changements aient un effet négatif pour eux.
(OASFAA)

- Un endettement plus élevé risque d'avoir un effet disproportionné sur les francophones qui ne sont en général pas nombreux à suivre les programmes offrant des débouchés lucratifs. Cependant, le plan de remboursement en fonction du revenu prendrait cela en compte et donc favoriserait la justice sociale.
(CCAF)

- Avant de procéder au changement, il faudrait étudier les effets de l'endettement accru sur les étudiants non typiques.
(COPUS, COR partage ses préoccupations)
- Un endettement plus élevé pose un problème certain dans les milieux défavorisés; aux États-Unis, l'augmentation des prêts par rapport aux bourses a entraîné une baisse des inscriptions dans les groupes minoritaires.

- Il faut adopter une approche globale au financement de l'aide aux étudiants.
(OCAP)

- Un système exclusivement de prêts réduira l'accès.
- (OCCSPA, SCTTE, FEO)
- L'endettement au titre du RAFFEO a tendance à être plus élevé qu'un endettement ordinaire et empêche les étudiants d'emprunter par ailleurs; dans le cadre du système actuel, un plus grand endettement au titre du RAFFEO se traduira par une augmentation du bénéfice des banques et de l'endettement des étudiants.
- (FEO)
- Si le système n'offre que des prêts, il sera moins souple que le système actuel; nous sommes donc opposés à ce changement.
- (OASFAA)
- Prenons l'exemple du collège Sheridan, dont 46 pour 100 des étudiants font une demande d'aide financière; si l'on adoptait le système de prêts exclusivement, moins d'étudiants, surtout dans les régions rurales, pourraient fréquenter les collèges.
- (OCCSPA)
- Le système actuel tient compte du profil différent des étudiants des collèges carrière.
- (OACC)
- Il faut maintenir le dosage actuel de prêts et de bourses.
- (UEEDTCO)
- Un régime ne comportant que des prêts reviendrait moins cher, mais il n'est pas certain que cela améliorerait le système.
- (ACCAAT)
- Il faut que l'aide financière aux étudiants comporte un certain pourcentage de bourses pour éviter un endettement excessif; il n'est pas certain que les finissants des collèges toucheront un gros salaire parce qu'ils ont un diplôme. En même temps, il faudrait que le montant des bourses soit administré plus équitablement et représente un montant fixe ou un pourcentage fixe de l'aide totale.

- Il faudrait que le système actuel soit en mesure de répondre aux besoins des étudiants actuels; près de 40 pour 100 des étudiants ne répondent pas au «portrait traditionnel» de l'étudiant.

(ACAAT, OASFAA)

- Il faudrait prévoir des contributions et des frais de subsistance plus réalistes.

(ACAAT, SCTTE)

- Il faudrait fixer le montant des bourses en tenant compte non seulement des «frais de base» des livres, des frais de scolarité et autres que tous les étudiants doivent payer.

(ACAAT)

- Le système actuel prévoit des montants peu réalistes pour les frais de subsistance et la contribution du conjoint ou des parents.

(ACAAT, OASFFA, SCTTE)

- Relever le montant des bourses pour qu'elles correspondent aux besoins.

(OCAP)

La préférence aux prêts

Les comptes rendus d'audiences à ce sujet faisaient spécifiquement allusion au remplacement possible de la combinaison bourses et prêts du système actuel par des prêts purs et simples. Là encore, les débats portaient surtout sur la question de savoir si l'endettement plus élevé des étudiants constituerait un obstacle à l'accès. Même des groupes qui ne sont pas contre le principe ont exprimé des réserves quant à leur façon de remplacer un système par un autre et d'en mesurer les conséquences.

- De nombreuses branches de l'enseignement peuvent être utiles. Cependant, il faudrait que les pauvres aient accès au système universitaire et collégial.
- (OCAP)
- En règle générale, le système de l'enseignement postsecondaire semble plus souple et susceptible de répondre aux besoins des nouveaux groupes qui souhaitent y accéder que ne l'est le système de l'aide financière.
- (COR)
- Changements du RAFFO : Suffisance et admissibilité**
- Tous les témoins ont reconnu certains problèmes du RAFFO, dont le plus important a trait à l'insuffisance des fonds prévus pour les frais de subsistance. Comme le ministère l'a signalé, les montants prévus sont plus bas que ceux de l'aide sociale. Là encore, la question est particulièrement grave étant donné le nombre accru d'étudiants plus âgés, dont certains ont des personnes à charge. Les modifications suivantes ont été proposées :
- Il faudrait que les étudiants du deuxième et du troisième cycle qui approchent de la fin de leur programme d'études aient droit à une bourse. Il faudrait que le système reconnaisse le nouveau profil des étudiants de deuxième et de troisième cycle qui ont souvent des personnes à charge.
- (SCTTB)
- Il faudrait que le système évalue les coûts de façon réaliste, l'aide financière étant calculée en fonction des besoins de chacun; il faudrait que l'apport personnel exigé et la formule de remboursement tiennent compte des différences de salaire et que l'on évite aux étudiants la perspective d'une dette écrasante.
- (FEO)
- Il faudrait modifier les directives actuelles qui s'appliquent à la candidature des étudiants indépendants.
- (OASFAA)

PROPOSITIONS DE CHANGEMENTS

Changements du RAFFO : Améliorer l'accès

Tous les témoins étaient déterminés à améliorer l'accès à l'enseignement postsecondaire pour tous les groupes de la société; cependant, ils ne s'entendaient pas toujours sur le rôle de l'aide financière aux étudiants pour atteindre ce but.

- Tout changement devra aborder la question de l'équité et de l'accès. Il n'y a pas de solution unique aux problèmes applicable à l'ensemble du système d'enseignement postsecondaire.

(COR)

- Il faudrait éliminer la limite de huit semestres d'admissibilité aux bourses; le témoin (UEEDTCO) n'était pas en mesure de répondre à une question sur le coût de cette réforme.

(UEEDTCO, COPUS)

- Il faudrait que tout changement vise à préserver ou à améliorer l'accès aux études; les 30 pour 100 de revenu supplémentaire provenant des frais de scolarité devraient servir à améliorer l'accès des groupes à faible revenu.

(Fraser)

- Il existe un programme visant à éliminer les obstacles culturels auxquels font face les francophones, mais le nombre restreint d'établissements bilingues limite également l'accès aux études; cependant, ce groupe fait face à un nombre disproportionné d'obstacles financiers.

(CCAF)

- Il faudrait offrir des bourses aux étudiants à la fin du 2^e et du 3^e cycle.

(SCTTE)

- Il faudrait financer et encourager les jeunes dès le palier primaire et secondaire pour améliorer l'accès à l'enseignement postsecondaire; les programmes hors école comme ceux du Manitoba et de l'Alberta sont des modèles utiles.
- (Fraser)
- L'égalité devant l'éducation est un principe important pour tous les secteurs de l'enseignement, mais l'accès financier est l'autre question importante.
- (OCUFA)
- Les collèges carrière accueillent généralement des étudiants plus âgés et, par conséquent, ont un profil démographique différent de celui des collèges communautaires.
- (OACC)
- Les étudiants inscrits dans un collège carrière s'inquiètent avant tout du manque à gagner et réclament donc des programmes de courte durée.
- (OACC)
- Le programme actuel traite tous les étudiants virtuellement de la même manière.
- (OACC)

(OCUFA)

- Le système actuel ne répond pas du tout aux besoins des étudiants à temps partiel.

(CCAF)

S'il est vrai que tous les témoins ont reconnu qu'il était important d'éliminer les obstacles à l'accès à l'enseignement postsecondaire, certains se demandaient si les prêts aux étudiants et, plus généralement, les coûts directs liés à l'enseignement supérieur constituaient véritablement le principal obstacle.

- Il faudrait prévoir un programme de prêts non subventionné pour les étudiants qui n'ont pas accès au RAFEO pour des raisons arbitraires.

(ACCAT)

- Il faudrait accroître de 1 pour 100 en termes réels le financement du RAFEO cette année.

(COUSA)

- Il ne suffit pas d'augmenter le financement pour améliorer l'accessibilité : les bourses et le gel des frais de scolarité sont des méthodes plutôt douteuses d'améliorer l'accessibilité.

(OASFPA, Stager)

- Il faudrait mettre au point une formule de financement susceptible de répondre aux besoins des étudiants pris individuellement, comme cela se fait aux États-Unis.

(OASFPA)

- Les programmes ciblés permettent d'améliorer l'accessibilité.

(Stager)

cycle supérieur (catégories pouvant se chevaucher dans de nombreux cas) sont probablement les « moins bien traités... vu les dispositions actuelles du programme».

Accès

L'accès à l'enseignement postsecondaire et le rôle du RAFFO pour faciliter l'égalité d'accès sont parmi les questions les plus controversées qui ont été abordées. Certains estimaient que l'accès au RAFFO, surtout aux bourses, améliorerait l'accès pour tous les groupes de la société.

- Les difficultés d'accès du système actuel s'avéraient particulièrement insurmontables pour les familles à faible revenu.

(COUSA)

- L'aide financière est la clé de l'accès et le programme actuel n'est pas satisfaisant; l'accès ne comprend pas strictement les frais de scolarité, mais plutôt l'aide financière globale; les universités n'ont pas les moyens d'offrir une aide suffisante aux étudiants dans le besoin.

(UT)

- Le gouvernement devrait s'attaquer d'abord aux obstacles à la participation, surtout en ce qui concerne les groupes sous-représentés.

(UAPVO, COUSA, CAPO, SCTTE)

- On s'inquiète du fait que les francophones sont sous-représentés dans les établissements d'enseignement postsecondaire et du handicap que représente le faible revenu en moyenne des Franco-Ontariens.

(CCAF)

- L'éducation est un avantage social et il serait bon de la financer à même les deniers publics. Notre organisme s'oppose à l'augmentation des frais de scolarité, à la réduction des bourses et au plan de remboursement des prêts en fonction du revenu.

PROBLEMES DU SYSTEME ACTUEL

Changement du profil démographique des étudiants

De nombreux témoins, ont reconnu qu'il s'agissait là de la question la plus importante du système du RAFEO. Ce système, en effet, a été conçu dans le passé pour un certain type d'étudiants. Il s'agit de l'étudiant qui vient d'obtenir son diplôme d'études secondaires, n'a aucune personne à charge, fréquente l'établissement d'enseignement postsecondaire à plein temps et travaille à plein temps durant les mois d'été. Par conséquent, on examine de près la courbe de revenu de la famille et le nombre de personnes à charge et on prend pour acquis qu'il étudie à plein temps (1,2 pour 100 seulement des bénéficiaires du RAFEO sont des étudiants à temps partiel) et on prévoit un montant très peu élevé pour les frais de subsistance (plus bas même que celui de l'aide sociale, comme l'ont souligné plusieurs témoins). En outre, les étudiants n'ont droit au RAFEO que pendant huit semestres, ce qui crée des difficultés pour les étudiants adultes, comme l'ont signalé de nombreux témoins. Le système du RAFEO reflète certains changements du profil des étudiants :

- Durant les années 1980, le pourcentage des bénéficiaires du RAFEO âgés de plus de 28 ans a presque doublé (de 7,4 pour 100 en 1982-1983 à 13,8 pour 100 en 1989-1990);
- le pourcentage des bénéficiaires du RAFEO qui sont mariés est passé de 10,8 pour 100 à 13,9 pour 100 au cours de la même période; et
- le pourcentage des bénéficiaires célibataires indépendants a grimpé de 25,5 pour 100 à 33,9 pour 100.

Ces changements n'expliquent pas tout. Comme le ministre l'a signalé, les étudiants ayant des personnes à charge, les étudiants adultes et les étudiants du

- au dixième rang parmi les provinces en ce qui concerne les subventions de fonctionnement plus l'aide financière aux étudiants par habitant (tous les chiffres se rapportent à l'année 1987-1988).²
- Le besoin d'argent a incité les universités à songer sérieusement à relever les frais de scolarité. Nous en parlerons plus loin. Il convient cependant de signaler deux points à propos du système actuel. Premièrement, les frais de scolarité représentent environ 18 pour 100 du revenu de fonctionnement des universités ontariennes (Fraser). Deuxièmement, à l'heure actuelle, le RAFFO verse des sommes importantes directement aux universités : le ministère a calculé que des 668 millions de dollars consacrés à l'aide aux étudiants durant l'année 1991-1992,
- 214 millions de dollars ont été affectés au paiement des frais de scolarité et aux droits obligatoires, et
- 194 millions de dollars, à l'achat de manuels scolaires et de matériel (dont une partie était rachetée à l'établissement même).

retards créaient surtout des difficultés pour les étudiantes, chefs de famille monoparentale.

L'évaluation du RAFEO

Le Ministère a effectué une évaluation approfondie du Régime d'aide financière aux étudiants de l'Ontario. Ayant commencé l'évaluation au printemps 1991, les responsables ont publié «un registre des consultations» en août 1991. La plupart des témoins ont participé à cette consultation et ils se sont déclarés satisfaits (OASFAA, OACC). Le porte-parole des étudiants des collèges communautaires n'avait pas entendu parler de l'évaluation, et la FEO craignait que le processus d'évaluation se solde par un plan de remboursement des prêts en fonction du revenu.

Financement de l'enseignement postsecondaire

La question du financement de l'enseignement postsecondaire en Ontario ressortait de la plupart des témoignages. Nous passerons en revue un peu plus loin les propositions de changements. Nous avons appris beaucoup de choses sur le système actuel.

La première chose que nous avons entendue, c'est que les universités de l'Ontario sont insuffisamment subventionnées par rapport aux autres universités canadiennes. L'Ontario se place :

- au neuvième rang parmi les provinces en ce qui concerne les subventions de fonctionnement par étudiant;
- au neuvième rang parmi les provinces en ce qui concerne les subventions de fonctionnement par habitant (les habitants de la province);

INTRODUCTION

Le système actuel

Le Régime d'aide financière aux étudiants de l'Ontario (RAFEO) est un programme de bourses et de prêts conçu pour venir en aide aux étudiants inscrits dans un établissement d'enseignement postsecondaire. Le régime sous la forme actuelle, voulant que les bourses et les prêts soient déterminés en fonction d'une évaluation des besoins, date de 1978. En 1991-1992, le RAFEO a versé 668,5 millions de dollars aux étudiants de l'Ontario, répartis comme suit :

- 235,5 millions de dollars sous forme de bourses;
- 345 millions de dollars sous forme de prêts remboursables au titre du Régime canadien de prêts aux étudiants (qui est administré par la province); et
- 88 millions de dollars de prêts au titre du Régime de prêts aux étudiants de l'Ontario¹.

Au début de l'année 1991, on a versé 50 millions de dollars de plus au programme en réponse à la demande accrue; la demande augmente généralement en même temps que le taux de chômage.

Le ministère et des organismes comme l'OCCSPA et l'OASFAA ont porté témoignage sur l'administration du système. Nous avons, dans la mesure du possible, employé des abréviations (abréviation anglaise si l'abréviation française est inusitée) dans le présent rapport. La raison sociale des organismes figure sur la liste des témoins annexée aux présentes. Ils ont reconnu qu'il y a des problèmes liés aux retards et aux formulaires qui sont trop compliqués. Il est d'autant plus difficile d'aplanir ces difficultés que la demande d'aide n'a pas cessé d'augmenter. L'OCCSPA a signalé que les

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|------------------------------------------------------------------|----|
| INTRODUCTION | 1 |
| Le système actuel | 1 |
| L'évaluation du RAFFO | 2 |
| Financement de l'enseignement postsecondaire | 2 |
| PROBLÈMES DU SYSTÈME ACTUEL | 4 |
| Changement du profil démographique des étudiants | 4 |
| Accès | 5 |
| PROPOSITIONS DE CHANGEMENTS | 8 |
| Changements du RAFFO : Améliorer l'accès | 8 |
| Changements du RAFFO : Suffisance et admissibilité | 9 |
| La préférence aux prêts | 10 |
| Le plan de remboursement en fonction du revenu | 16 |
| Changements dans le financement de l'enseignement postsecondaire | 20 |
| AVANTAGES ÉCONOMIQUES DE L'ENSEIGNEMENT POSTSECONDAIRE | 22 |
| AUTRES QUESTIONS À PROPOS DU RAFFO | 25 |
| RECOMMANDATIONS | 27 |
| RENVOIS | 29 |
| LISTE DES TÉMOINS | 30 |

COMPOSITION DU

COMITÉ PERMANENT DES AFFAIRES SOCIALES

CHARLES BEER
président

HANS DAIGELER
vice-président

DENNIS DRAINVILLE

JOAN FAWCETT

TONY MARTIN

IRENE MATHYSSEN

YVONNE O'NEILL (Ottawa-Rideau)

ELIZABETH WITMER**

JIM WILSON
(Simcoe Ouest)

GARY WILSON
(Kingston et les Îles)

DRUMMOND WHITE

STEPHEN OWENS*

REEMPLAÇANTS:

* WAYNE LESSARD

** DIANNE CUNNINGHAM

Lynn Mellor
greffière du comité

Alison Drummond
agente de recherche

Données de catalogage avant publication (Canada)

Ontario. Assemblée législative. Comité permanent des affaires sociales.
Changements dans le financement du Régime d'aide financière aux étudiants de
l'Ontario

Texte en français et en anglais disposé tête-bêche.
Titre de la p. de t. additionnelle: Changes to the funding of the Ontario Student
Assistance Program
ISBN 0-7778-0046-2

1. Etudiants—Aide financière—Ontario. I. Titre. II. Titre. III. Titre: Changes to the funding of
the Ontario Student Assistance Program.

LB2340.4C32057 1992

378.3'09713

C92-092575-8F



L'honorable David Warner, député
Président de l'Assemblée législative

Monsieur,

Le Comité permanent des affaires sociales a l'honneur de vous présenter son rapport sur les changements dans le financement du Régime d'aide financière aux étudiants de l'Ontario et le recommande à l'attention de l'Assemblée.

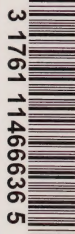
Le président du comité,

Charles Beer

Charles Beer, député

Queen's Park
juillet 1992





2^e session, 35^e législature
41 Elizabeth II

Changements dans le financement du Régime d'aide financière aux étudiants de l'Ontario

Comité permanent des affaires sociales

